香港申诉专员公署

Office of The Ombudsman, Hong Kong



主动调查报告
Direct Investigation Report

船只涉嫌违规经营街渡服务的问题
Problem of Alleged Illegal Operation of Kaito Ferry Service

报告完成日期：**2022**年 **8**月 **30**日

Completion Date: 30 August 2022

报告公布日期：**2022**年 **9**月 **1**日

Announcement Date: 1 September 2022

调查报告中文版，并附有中、英文摘要。
报告亦载于本署网页 www.ombudsman.hk。
报告的英文版稍后亦会上载。

This report is published in Chinese and supplemented by
an Executive Summary in Chinese and English.
This report is also available on our website at
www.ombudsman.hk.
English version of the report will be uploaded soon.

目录

报告摘要

章节		*段落*
1	*引言*	
	背景	***1.1 - 1.3***
	调查范围	***1.4***
	调查过程	***1.5 - 1.6***
2	*街渡服务的概况*	
	街渡服务的定义	***2.1***
	街渡服务的类别	***2.2***
	街渡渡轮服务牌照	***2.3 - 2.6***
	街渡服务的营运模式	***2.7 - 2.9***
	现时获批予街渡渡轮服务牌照的本地船只类别	***2.10 - 2.15***
3	*当局对街渡服务的规管制度*	
	海事处	***3.1 - 3.16***
	运输署	***3.17 - 3.22***
4	*船只违规提供街渡服务的情况*	
	违规街渡服务	***4.1***
	本署的实地视察	***4.2 - 4.24***
5	*针对船只违规提供街渡服务的执管工作*	
	海事处	***5.1 - 5.6***
	运输署	***5.7 - 5.13***
	警务处	***5.14 - 5.15***
	本署随行观察部门的执管工作	***5.16 - 5.39***

6	*本署的评论及建议*	***6.1 - 6.2***
	（一）海事处的巡查未能有效打击本地船只非法载客活动	***6.3 - 6.8***
	（二）海事处没有清楚说明第 IV 类别船只只可「由船东／承租人纯为游乐用途」的意思	***6.9 - 6.11***
	（三）运输署缺乏有效措施协助市民辨识无牌或违规街渡服务	***6.12 - 6.15***
	（四）忽视无牌街渡服务的问题	***6.16 - 6.21***
	（五）须加强宣传教育以提高市民乘坐街渡船只时的安全意识	***6.22 - 6.23***
	建议	***6.24***
	鸣谢	***6.25***

船只涉嫌违规经营街渡服务的问题
主动调查报告摘要

引言

近年，前往离岛或本地较遍远地点游览成为市民的热门消闲活动之一，而街渡是市民往返遍远的沿岸旅游地点的主要交通工具。街渡服务的营办商须向运输署申领街渡渡轮服务牌照。然而，不时有传媒报道有关无牌街渡的问题，而本署的实地视察亦发现本地船只违规经营街渡服务的情况普遍。

2. 海事处负责规管本地船只的牌照事宜及海上航行安全；而运输署则负责根据相关法例规管领牌街渡渡轮服务。随着市民对街渡服务的需求越趋殷切，当局实应加强监管街渡这类型海上客运服务，打击违规的街渡载客活动，以保障公众安全。

3. 本署审视当局对船只违规经营街渡服务的执管工作后，有以下评论及建议。

本署调查所得

（一）海事处的巡查未能有效打击本地船只非法载客活动

<u>特别巡查行动次数偏低</u>

4. 在 2017 年至 2020 年期间，海事处针对本地船只非法载客活动而进行的特别巡查次数为平均每年 45.5 次，即全港合共平均每星期不足一次，主要集中于周末，该处同期的「放蛇」搜证行动[註]更是平均每年不足一次。本署认为，海事处过往针对本地船只非法载客活动而进行的巡查行动次数偏低。

5. 本署乐见海事处在 2021 年下半年明显增加了打击非法载客活动的巡查及「放蛇」行动的次数。本署认为，面对近年本地船只违规经营街渡服务的情况越见猖獗，海事处有需要继续提升相

[註] 指海事处派员乔装乘客乘坐提供点对点载客服务的本地船只取证之行动。

关特别巡查及「放蛇」搜证行动的频次（尤其在涉及较多街渡航线或热门游览地点的水域及码头），作为加强监管并打击违规载客活动的措施之一，除发挥实际的执管成效外，也可向市民传达该处会积极遏止本地船只非法载客活动的讯息。

<u>应改善截查船只时的查证工作</u>

6. 本署调查发现，海事处人员截查船只时，即使发现被截查的船只怀疑有不符合海事法例要求之情况，而船上人士只是作了简单的解释，处方人员并无作后续跟进或查问以引证其提供的辩解是否属实。为加强巡查成效，海事处人员应切实执行法例列明及该处自己订定的牌照要求，改善查证工作，以遏止非法载客活动。

7. 本署明白，截查人员在发现有怀疑违规情况后应否接纳相关人士所作的解释，很视乎当时船上的实际情况及截查人员本身的判断。本署认为，海事处应归纳整理以往巡查、「放蛇」及检控行动所得的相关经验，就街渡服务较常出现的非法载客情况制订截查船只的指引，供其巡查人员参考及依从，并提醒业界和市民遵从相关的安全标准要求。

（二）海事处没有清楚说明第 IV 类别船只只可「由船东／承租人纯为游乐用途」的意思

8. 海事处明确表示，第 IV 类别船只不得用于提供街渡载客服务。但综合传媒报道及本署实地视察所得，现时违规以第 IV 类别开敞式游乐船提供街渡载客服务的情况普遍；海事处 2021 年下半年的「放蛇」行动结果也反映了这情况，不免令人担忧其中是否有安全隐患。

9. 根据海事法例，第 IV 类别船只只可由船东或承租人纯为游乐用途而使用。但本署留意到，有违规以第 IV 类别游乐船提供街渡服务的人士怀疑以观光旅游团作为幌子以掩饰其航程实为提供点对点、按人头收费的载客服务。然而，在两宗本署人员从旁观察的截查个案中，相关游乐船船长分别称航程的目的为「观光」及「观石」，但海事处人员皆未有质疑相关船只是否有违反由船东或承租人「纯为游乐用途而使用」的规限。此外，虽然法例订明第 IV 类别船只原则上应只是运载船东或承租人的亲友作游乐用途，但若承租人所运载的是顾客（而非其公司的成员或雇员及他们的亲

友），并且涉及报酬，这是否符合相关法例规限其实并不清晰。现时市民未必清楚了解何谓第IV类别船只可以进行的游乐用途的活动，或导致他们难以确实得到船只的第三者风险保险的保障。

10. 现时法例并无就第IV类别船只的纯为「私人游乐用途」作定义。本署认为，海事处实有责任清楚说明法例所指的由船东或承租人「纯为游乐用途而使用」这规限应如何理解和遵行，包括向第IV类别船只的船东、代理人及船长提供具体例子以说明法例下容许或不容许的载客安排。此举不单有助船东、代理人及船长们依法行事，亦可为海事处前线人员提供进一步的指引，提升其执管成效。

（三）运输署缺乏有效措施协助市民辨识无牌或违规街渡服务

11. 香港法例并无为「街渡」或「街渡服务」作释义。针对现时确实存在的违规街渡服务问题，运输署应清晰、具体地向公众说明，以甚么模式营运的海上客运服务应视作街渡服务，并且需要向该署申领街渡渡轮服务牌照；以及哪些情况下属违规街渡服务或非法船只载客服务。除了让相关本地船只的船东及拟经营船只载客服务的人士了解法例及当局的相关规定，避免违法载运乘客外，更重要的是协助市民辨识违规街渡或违规船只载客服务，呼吁他们不要选乘违规服务，以策安全。

12. 此外，以往运输署除要求领牌街渡营办商在船上显眼处张贴渡轮服务资料外，并未有要求持牌人在船体的当眼处加装任何标记，市民难以从船只的外观识别某船只是否街渡渡轮服务牌照指明的船只。在本署展开是项主动调查后，运输署已开始在其网页提供相关牌照下获准使用的船只之编号；并要求所有领牌街渡的营办商须在相关指定船只的当眼处展示指定式样且面积较大的标记。本署相信，若配合当局足够的宣传，船只编号资料及该标记能让市民便捷地辨别出获政府认可的街渡船只。

（四）忽视无牌街渡服务的问题

13. 运输署即使会安排承办商在领牌街渡航线的停靠点视察，但监察的对象并不包括街渡渡轮服务牌照以外的船只，故该署不可能从现时的监察安排了解到船只无牌经营街渡的情况及问题的严重程度。

14. 本署认为，运输署既负责审批街渡渡轮服务牌照申请和监察持牌营办商的服务，有需要主动了解在不同地点或就不同航线，船只有否及如何提供无牌街渡服务的情况。若某地点或航线无牌街渡的问题严重，反映市民对相关运输服务的需求大，而现时获政府认可的服务不足以应付。运输署在审批相关牌照申请时可藉其监察结果评估拟提供的街渡航线的供求情况。倘若该署发现有持牌营办商违规以非指定船只经营街渡航线，运输署理应检视持牌人有否维持适当而有效率的渡轮服务，从而决定应否撤销所涉牌照或接纳所涉牌照的续期申请，以保障公众安全。

15. 此外，香港警务处（「警务处」）指其职责主要是维持海上治安及堵截海上的犯罪行为和活动，日常针对违规经营街渡的执管行动是由海事处主导进行；但海事处在监察本地船只载客活动时，船只是否已获发街渡渡轮服务牌照却非该处重点及必须查证事项。换句话说，现时实际上并没有部门专责监察无牌街渡服务的问题。

16. 运输署作为领牌渡轮服务（包括街渡服务）的发牌机关，理应监察无牌街渡服务的状况，在发现怀疑违规经营街渡的情况时尽快将个案转介警方跟进，不让违规情况持续。另一方面，鉴于无牌街渡服务往往涉及其他违规情况，对乘客构成安全隐患，因此，海事处在执行日常的巡查任务时，应多加留意相关船只是否涉及无牌经营街渡服务，并尽快将违规个案转介运输署及警务处跟进。

（五）须加强宣传教育以提高市民乘坐街渡船只时的安全意识

17. 市民选择街渡服务普遍只考虑价钱、航线及时间因素，未必会留意有关街渡渡轮服务航线须经运输署批准及符合海事处对船只运作和载客活动所设的条件和限制，忽略了航程安全的考虑。就此，运输署及海事处须加强宣传本地船只提供街渡服务的资讯；同时，海事处亦须提高公众乘搭街渡时的安全意识，包括留意哪些类别船只方可提供街渡服务及船上救生衣的存放位置和使用方法等。

建议

18. 基于以上所述，申诉专员向海事处及运输署提出了十项改善建议：

提升打击船只违规载客活动的成效

(1) **海事处**更频密地进行针对船只违规载客活动的巡查及「放蛇」行动（尤其在涉及较多街渡航线或热门游览地点的水域及码头）；

(2) **海事处**针对较常出现的船只非法载客情况为前线巡查人员制订截查船只的指引；

(3) **海事处**在日常巡查中，多加留意相关船只是否涉嫌无牌经营街渡服务，并尽快将有关个案转介运输署及警务处跟进；

(4) 对于船只载客时船上救生设备不符合法例或相关安全标准的个案，**海事处**应加强执法并制定清晰指引，提醒业界及市民遵从相关要求；

加强资讯发放，协助公众辨识违规船只载客活动

(5) **海事处**向公众清楚说明《证明书及牌照规例》第 6 条所指的由船东或承租人「纯为游乐用途而使用」的规限应如何理解和遵行，并提供具体例子以说明法例下容许或不容许的载客安排；

(6) **运输署**向公众提供资讯说明涵盖哪些元素的海上客运服务需视为街渡服务及向该署申领相关牌照；

(7) **运输署**加强向公众宣传有关领牌街渡渡轮标记，以及获批准服务领牌街渡航线须以指定船只营运，协助市民便捷地辨别出获政府认可的街渡船只；

积极解决无牌街渡服务问题

(8) **运输署**评估街渡服务的供求状况，检视违规街渡（包括以非牌照所指明的船只行驶相关街渡航线）问题的情况，以及检视领牌街渡航线的服务水平，以缓减街渡航线供不应求的问题；

(9) **运输署**采取措施以监察违规街渡服务，确保涉嫌违反《渡轮服务条例》的个案尽快获转介至警务处作跟进；及

进一步保障船上乘客安全

(10) **海事处**加强宣传工作以提高公众乘搭出租游乐船只及街渡时的安全意识，包括留意哪些类别船只可提供街渡服务及船上救生衣的存放位置和使用方法等。

申诉专员公署
2022 年 9 月

公署会不时在社交媒体上载个别投诉个案的调查报告，欢迎赞好或追踪本署社交媒体专页，以获取最新资讯：

Facebook:
https://www.facebook.com/Ombudsman.HK

Instagram:
https://www.instagram.com/ombudsman_hk/

Executive Summary
Direct Investigation Report

Problem of Alleged Illegal Operation of Kaito Ferry Service

Introduction

In recent years, excursions to the outlying islands and remote local spots have become popular pastimes of the public, and kaito is the major mode of marine transport for passengers commuting to and from remote coastal destinations. Kaito service operators are required to obtain kaito ferry service licences from the Transport Department ("TD"). Nevertheless, the media has reported on the problem of unlicensed kaito from time to time. Our site visits also revealed prevalence of illegal kaito service operated by local vessels.

2. The Marine Department ("MD") is responsible for the licensing of local vessels and ensuring marine safety, while TD is empowered by relevant legislation to regulate licensed kaito ferry services. Given the thriving demand for kaito service, it is incumbent upon the authorities to step up monitoring this form of marine transport and curbing illegal carriage of passengers, so as to ensure public safety.

3. After examining the authorities' enforcement against illegal operation of kaito service, this Office has the following observations and recommendations.

Our Findings

(I) MD's Patrols Ineffective to Deter Illegal Carriage of Passengers by Local Vessels

Frequency of Special Patrols Relatively Low

4. Between 2017 and 2020, the average number of special patrols conducted by MD targeting illegal carriage of passengers by local vessels was 45.5 per year, or less than once per week across the territory. They were mostly conducted on weekends. MD's decoy operations to collect evidence[Note] during the same period were even more

[Note] Referring to operations in which MD officers posing as passengers to collect evidence on local vessels engaged in point-to-point transport service.

sporadic at less than once per year. We consider the frequency of MD's patrols against illegal carriage of passengers too low in the past.

5. We are pleased to note that MD significantly intensified its patrols and decoy operations against illegal carriage of passengers in the second half of 2021. With the prevalence of illegal kaito service in recent years, MD needs to further increase the frequency of special patrols and decoy operations (especially at the waterfronts and piers where more kaito routes or popular recreation spots are located), as part of its measures to combat illegal carriage of passengers. Not only will such action lead to better regulatory results, it can also clearly convey to the public MD's determination of enforcement against illegal carriage of passengers by local vessels.

<u>Inspections and Investigation Work of Vessels Need Improvement</u>

6. Our investigation revealed that in a case even when a vessel inspected was suspected of violating marine legislation and the persons on the vessel only gave simple explanations, MD officers did not follow up or make further enquiries to verify their justifications. MD officers should improve the investigation process and stringently enforce the statutory provisions and MD's licensing requirements so as to enhance the effectiveness of patrols and deter illegal carriage of passengers.

7. Admittedly, upon detecting a suspected breach, whether a patrol officer should accept the justification given by the persons concerned depends on the actual circumstances on board and the officer's own judgement. We suggest MD to consolidate its experience of patrols, decoy operations and prosecutions, and draw up guidelines on inspection of vessels for detecting common irregularities found in the carriage of passengers associated with kaito service for reference and compliance by patrol officers. It should also remind the operators and the public to adhere to the relevant safety standards.

(II) MD Failing to Clarify Meaning of Using Class IV Vessel Exclusively "for Pleasure Purposes by Owner/Charterer"

8. MD asserted that Class IV vessels are not allowed to be used for the provision of kaito ferry service. Nevertheless, based on media reports and the observation of our site visits, Class IV open cruisers are often used for unauthorised kaito service. The situation was also confirmed by the outcomes of MD's decoy operations in the second half of 2021. The potential risks to public safety are of concern.

9. Pursuant to marine legislation, a Class IV vessel shall only be used by the owner or the person to whom it is let exclusively for pleasure purposes. However, we note that some operators used Class IV pleasure vessels for unauthorised kaito service. They used the pretext of operating sightseeing tours as a cover when in fact they had been providing point-to-point passenger service and charging a fare per head. In the two inspection cases observed during our site visits, the coxswains of the pleasure vessels claimed the purpose of their journey to be "sightseeing" and "rock viewing" respectively. In both cases, MD officers did not query whether there was any breach of the provision of using a vessel "exclusively for pleasure purposes" by the owner or charterer. Meanwhile, the law stipulates that a Class IV vessel should only be used to carry the owner or charterer of the vessel and their relatives and friends for pleasure purposes. If a charterer carries his/her customers (who are not the company's members/employees or their relatives and friends) for reward, it is unclear whether such activities comply with the statutory provision. The general public may not be entirely sure on the meaning of pleasure purposes as permitted for Class IV vessels. There is also ambiguity regarding whether such passengers are covered by the third party risks insurance of the vessels.

10. At present, the meaning of using Class IV vessels exclusively "for private pleasure purposes" is not defined by the laws. We consider that MD have the responsibility to explain clearly how to comprehend and comply with the statutory provision of "using exclusively for pleasure purposes" by owner or charterer. In particular, MD should provide owners, agents and coxswains of Class IV vessels with examples to illustrate the carriage of passengers permitted or not permitted under the legislation. This will not only facilitate the compliance by owners, agents and coxswains, but also provide frontline MD officers with further guidelines for more effective enforcement.

(III) TD Lacking Effective Measures to Assist the Public to Identify Unlicensed or Illegal Kaito Service

11. There is no definition of "kaito" or "kaito service" under the legislation. To tackle the existing problem of illegal kaito service, TD should provide the public with clear and explicit information about which modes of marine transport service are regarded as kaito service requiring a TD licence, and in what circumstances kaito service or passenger service is regarded as illegal. The information will help local vessel owners and prospective marine transport operators better understand the laws and the

authorities' requirements, so as to avoid illegal carriage of passengers. More importantly, it will assist the public to distinguish between legal and illegal kaito or passenger service and urge them not to opt for illegal service for their own safety.

12. In the past, TD only required kaito service licensees to display the service details conspicuously on the vessels, but did not require them to affix any prominent label on the hulls of vessels. As such, the public could hardly recognise from the exterior look whether a vessel was the one specified on the kaito service licence. Following the launch of this direct investigation, TD has listed on its website the vessel numbers of vessels approved under respective licenses. Meanwhile, all kaito service licensees are required to display a label relatively large in size in the format prescribed by TD on the specified vessels conspicuously. We believe that with adequate publicity, the vessel number and the designated label will facilitate the public's easy identification of kaito ferries approved by the Government.

(IV) Overlooking Problem of Unlicensed Kaito Service

13. While TD's contractors would conduct surveys at the berthing points of licensed kaito routes, vessels without a kaito service licence are not under their surveillance. Based on the existing surveillance, TD can hardly come to grips with the operation of unlicensed kaito service and the severity of the problem.

14. We are of the view that TD, which is responsible for granting kaito service licences and monitoring the service of licensed operators, should take the initiative to understand whether there are vessels providing unlicensed kaito service at various locations or routes and how such service is operated. If there is a serious problem of unlicensed kaito service at certain locations or routes, it indicates a high demand for public transport and that the levels of existing service approved by the Government are insufficient. When processing applications for kaito ferry service licence, TD can assess the supply and demand of the proposed kaito routes based on its survey results. If a licensed operator is found to have illegally used unspecified vessels to provide the relevant kaito service, TD should consider whether the licensee has in fact maintained a proper and efficient ferry service. Accordingly, TD should decide whether to revoke or renew the licence to ensure public safety.

15. Besides, the Hong Kong Police Force ("HKPF") stated that while its major duties are to maintain law and order and combat crimes at sea, the routine enforcement against illegal operation of kaito service is led by MD. Nevertheless, in monitoring the

carriage of passengers by local vessels, MD will not focus on whether the vessels are granted with any kaito ferry service licences. In other words, no department is currently dedicated to monitoring the issue of unlicensed kaito service.

16. TD, as the licensing authority of ferry service (including kaito service), should have monitored the situation of unlicensed kaito service. Upon detecting suspected illegal operation of kaito service, TD should make referrals promptly to HKPF to prevent the irregularities from persisting. On the other hand, unlicensed kaito service often involves other irregularities posing a potential threat to passenger safety. MD, when carrying out regular patrols, should keep watch for any vessels suspectedly engaging in unlicensed kaito service, and promptly refer those suspected cases to TD and HKPF for further action.

(V) Need to Step up Publicity and Education to Raise Public Awareness of Safety in Using Kaito Service

17. In choosing a kaito service, members of the public generally only consider the fares, route and timetable of the sevice. They may be unaware that kaito routes should obtain prior approval from TD as well as satisfy the conditions and restrictions on vessel operation and carriage of passengers prescribed by MD, and may overlook the safety of the journey. TD and MD, therefore, should step up publicity on kaito service provided by local vessels. Moreover, MD should raise public awareness of safety in using kaito service, drawing their attention to which classes of vessels are permitted to operate kaito service, the location of life jackets on board and the proper way to don a life jacket.

Recommendations

18. In view of the above, The Ombudsman has made ten recommendations for improvement to MD and TD:

For enhancing deterrence against illegal carriage of passengers

(1) **MD** to conduct more frequent patrols and decoy operations targeting illegal carriage of passengers (especially at the waterfronts and piers where more kaito routes or popular recreation spots are located);

(2) **MD** to draw up guidelines for frontline patrol officers on inspection of vessels for detecting the common irregularities found in carriage of passengers;

(3) when carrying out regular patrols, **MD** to keep watch for any vessels suspectedly engaging in unlicensed kaito service and promptly refer those cases to TD and HKPF for further action;

(4) **MD** to step up enforcement and draw up clear guidelines on tackling cases of breach of the statutory provisions for carriage of passengers and safety standards for life-saving appliances on board; and to remind the operators and the public to adhere to the requirements;

For strengthening dissemination of information to assist the public identification of illegal carriage of passengers on vessel

(5) **MD** to explain clearly to the public how to comprehend and comply with the requirement that a vessel is to be used "exclusively for pleasure purposes" by its owner or charterer as specified in section 6 of the Merchant Shipping (Local Vessels) (Certification and Licensing) Regulation, with specific examples to illustrate the carriage of passengers permitted or not permitted under the legislation;

(6) **TD** to provide public with information about the elements of marine transport that constitute kaito service requiring such a licence from TD;

(7) **TD** to step up publicity about the label of licensed kaito ferries and the operation of licensed kaito routes with specified vessels so as to assist the public's easy identification of kaito ferries approved by the Government;

For proactively addressing the problem of unlicensed kaito service

(8) **TD** to assess the supply and demand of kaito service, evaluate the problem of illegal kaito service (including operation of kaito routes with vessels not specified on the licences), and review the standard of the services of licensed kaito routes, so as to alleviate the situation of insufficient supply;

(9) **TD** to implement measures for monitoring illegal kaito service to ensure prompt referral of suspected violations of the Ferry Services Ordinance to HKPF for further action; and

For further protection of vessel passengers

(10) **MD** to step up publicity to raise awareness of passenger safety on chartered pleasure vessels and kaito ferries, including paying attention to which classes of vessels are permitted for kaito service, the location of life jackets on board and the proper way to don a life jacket.

Office of The Ombudsman
September 2022

1

引言

背景

1.1 近年，离岛及郊外沿岸地点成为市民本地游的热门选择，街渡等本地海上载客服务的需求亦随之而增加。然而，不时有传媒报道指本地船只提供上述客运服务时违规情况普遍，包括无牌经营街渡服务（坊间一般称该些未经当局批准而提供街渡服务的船只为「白牌艇」)、超载、船上未配备足够的救生设备、违反相关船只的指定用途等。

1.2 现时，有关本地船只牌照事宜及海上航行安全的规管，由海事处按《商船（本地船只）条例》（第 548 章）及其附属法例的规定来执行。至于领牌渡轮的客运服务（包括街渡），则由运输署根据《渡轮服务条例》（第 104 章）规管。此外，本署进行初步查讯时曾经派员于街渡航线泊岸的热门地点实地调查，发现船只涉嫌违规经营街渡服务的问题确实存在，对乘客带来安全风险。

1.3 就上述，申诉专员关注海事处和运输署就本地船只违规经营街渡服务的规管制度及工作是否足够及有效。有鉴于此，申诉专员于 2021 年 7 月 15 日根据香港法例第 397 章《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii)条向上述两个部门展开主动调查。

调查范围

1.4 这项主动调查的审研范围包括：

- 本地船只提供街渡服务的模式及实况；
- 当局规管街渡服务的制度；

- 海事处及运输署对本地船只违规提供街渡载客服务的执管工作和成效；

- 其他可予改善之处。

调查过程

1.5 公署于 2021 年 7 月 15 日向公众公布展开此项主动调查，并邀请公众人士就此课题提供意见。除了要求海事处及运输署就课题提供资料外，本署亦有向香港警务处（「警务处」）了解当局打击违规街渡服务的工作。另外，本署曾派员实地观察海事处及运输署就本地船只提供街渡服务所进行的巡查或监察行动。

1.6 2022 年 7 月 14 日，公署将调查报告草拟本送交海事处、运输署及警务处置评。经考虑及适当纳入他们的意见后，公署于 2022 年 8 月 30 日完成这份报告。

2

街渡服务的概况

街渡服务的定义

2.1 香港的法例并没有为街渡服务作释义。运输署表示，街渡主要为往返本港较偏远及一般不能经由陆路到达的地点提供水路运输服务，而街渡服务属运输署署长根据《渡轮服务条例》第28条所批予的其中一种领牌渡轮服务。根据《渡轮服务条例》第2条，渡轮服务是「指在香港水域内两个或超过两个地点之间，以收取个别船费作为报酬，而藉船只（全靠桨力推进的船只除外）提供的运载乘客、行李、货品或车辆的水上运载服务，不论该等地点是否不时更改，亦不论该项服务是否按固定时间表运作」。《渡轮服务条例》并不适用游览服务、载货服务[1]、运载雇员服务或获准许的服务。

街渡服务的类别

2.2 街渡服务大致可分为两类，第一类别属旅游或康乐性质，并非市民日常出行的主要运输服务，大多数只于周末及假日提供服务，班次按需求而定，但亦有少数航线乘客需求较稳定并设有固定时间表[2]。第二类别的街渡服务则是为居民提供不可或缺的公共运输服务，并以固定班次行走。截至2022年7月15日，全港共有72条获运输署发牌的街渡航线，当中有62条街渡航线属第一类别，10条属第二类别。运输署网页提供了所有获发牌街渡航线的资料。

---

1 指以驳船或货船运载货物的服务。

2 现时有分别往来香港仔及鸭脷洲、黄石码头及湾仔／赤径、马料水及荔枝窝、马料水及吉澳／鸭洲、大水坑及马料水／大美督，以及三门仔及大水坑／荔枝窝／吉澳／鸭洲共六条航线。

街渡渡轮服务牌照

2.3 营办街渡服务的人士／公司须向运输署申领街渡渡轮服务牌照，而街渡服务必须由有关船只的登记船东提出牌照申请及营运。运输署署长会根据《渡轮服务条例》第 28 条审理申请及批出牌照。除了要求申请人提供由海事处就相关船只发出的「拥有权证明书」及运作牌照（下文**第 2.10 至 2.12 段**）外，运输署亦会就相关申请征询海事处的意见，从海上安全角度了解相关船只是否符合营运街渡渡轮服务牌照的要求。

2.4 当运输署批出有关的街渡渡轮服务牌照后，持牌人必须按照运输署署长批予的牌照条件及服务详情表内列明的票价、时间表（如有）及船只停靠点提供服务。有个别街渡航线的货物收费以面议方式厘定，但乘客收费不设面议。此外，服务详情表上会指明获准营运该街渡航线的船只编号，持牌人须以该／该些指定船只经营相关街渡服务。

2.5 任何人未获运输署批出街渡渡轮服务牌照而经营街渡服务，或已获该批出该牌照的营办商以非牌照指定的船只经营相关街渡服务，均属未有领牌的服务，违反《渡轮服务条例》第 4 条。

2.6 另外，根据《渡轮服务条例》，如持牌人无合理的因由而没有或相当可能没有维持适当而有效率的渡轮服务，运输署署长可撤销其牌照。

街渡服务的营运模式

2.7 街渡服务每日接载的乘客量普遍较少，需求情况不稳定，并会受天气及假日等因素影响。除了为居民提供不可或缺的公共运输服务之街渡航线及六条乘客需求较稳定的旅游／康乐性质的航线设有固定时间表外，运输署署长容许主要为旅游或康乐性质而提供街渡服务的营办商有较大弹性，可视乎乘客需求而调整营运方式和服务详情。

2.8 一般而言，拟使用街渡服务的乘客不需预约，他们在街渡航线的服务时间内前往相关航线的停靠点，直接向营办商缴付

船费便可登船。然而，个别受欢迎或按乘客需求提供服务的街渡航线亦会接受预约服务。

2.9 根据《渡轮服务条例》第 2 条，渡轮服务（包括街渡服务）是以收取个别船费作为报酬（上文**第 2.1 段**），而该条例第 5(3)条则说明，「任何付款如使人有权作为乘客而被渡轮运载的，均须视为个别船费，即使该项付款是除旅程外就其他事宜而作出的代价，和不论该项付款是由谁人作出或向谁人作出」。运输署表示，街渡服务持牌人可以透过中介人代为收取船费及宣传航线，但该署强调，中介人不得以其名义提供有关街渡服务，而根据街渡渡轮服务牌照的条款，有关牌照属持牌人所有，未经运输署署长事先书面批准，持牌人不得将牌照全部或部分指配予或转让他人。

现时获批予街渡渡轮服务牌照的本地船只类别

本地船只牌照制度下的船只分类

2.10 海事处主要根据《商船（本地船只）条例》及其附属法例规管和管制本港水域内的本地船只，规管范畴包括船只的航行安全、船只运作牌照、操作人资格、船只建造和安全设备、检验船只事宜和保险要求等。本地船只须按法例领有拥有权证明书及运作牌照。

2.11 海事处是根据船只所申请的用途来厘定适合的船只类别，并检视船只是否符合适用于该类别船只的法例要求和安全标准（包括载客人数、船身结构、船上配员、安全设备等），以决定是否发出相关证明书和牌照。根据《商船（本地船只）（证明书及牌照事宜）规例》（第 548D 章）（「《证明书及牌照规例》」），现行船只牌照制度下，本地船只分为下列四个类别：

- 第 I 类别 — 除第 IV 类别游乐船只外，任何准予载运超过 12 名乘客的船只；

- 第 II 类别 — 主要用作运货或从事海上工程的船只，不得运载多于 12 名乘客。这类别船只若用作运载乘客，通常是在避风塘内或遮蔽水域内提供载客服务的交通船和交通舢舨；

- 第 III 类别 — 捕渔船；

- 第 IV 类别 — 任何作游乐用途的船只，不论准予载运的乘客数目多少。

2.12 根据《证明书及牌照规例》，每艘领有拥有权证明书的本地船只均会获派独特的拥有权证明书号码，该号码同时也用作该船只的运作牌照号码。船只必须按照《证明书及牌照规例》的规定在船体两边最易被看见的位置髹上船只的拥有权证明书编号。

2.13 海事处表示，第 I 类别及第 IV 类别船只通常会用作载运乘客，但船只类别主要视乎船东建造或改建船只拟作的用途而定，跟船只外观并无绝对关系。**图 1 至图 5** 是第 I 类别及第 IV 类别船只的一些例子。

图 1：第 I 类别船只—小轮



图 2：第 I 类别船只—原始船只



图 3：第 I 类别船只—原始船只



图 4：第 IV 类别船只—游乐船



图 5：第 IV 类别船只—开敞式游乐船



领牌街渡服务营办商可使用的船只类别

2.14 海事处表示，绝大部分用作提供「点对点」(即两个地点之间)载客取酬服务的本地船只(不论是提供专营／领牌渡轮服务(包括街渡服务)的)属第 I 类别船只。该处确认，获运输署发牌的街渡航线中(上文**第 2.2 段**)(包括设有固定班次及按需求而定的)，获准用作提供相关街渡服务的船只只有两艘属第 II 类别船只(交通舢舨)，其余皆属第 I 类别船只(船只类型包括：小轮、原

始船只及多用途船只)。至于第 IV 类别船只，只可作游乐用途，不得用于渡轮服务，故不会获批街渡渡轮服务牌照。

2.15 海事处指出，第 I 类别船只在船只结构设计、图纸和稳性审批、辅航设备、乘客座位及保护、救生和消防设备、逃生通道及船上配员等要求上，一般较其他船只类别的为严谨；船只检验项目较多，检验周期也较为频密。

3

当局对街渡服务的规管制度

海事处

3.1 香港法例没有「街渡服务」或「白牌艇」(上文**第 1.1 段**)的定义,也没有赋权海事处对提供「点对点」载客取酬服务的船只(无论是否街渡服务)施加特定条件或限制。海事处把该些船只视作进行载客活动的船只,根据一系列规管本地船只及船只载客活动的海事法例条文进行执管,以确保船只按其运作牌照的条件或限制运载乘客,并对船只的救生设备及布置、航行速度、保险要求等范畴进行规管。

3.2 以下是部分与本地船只载客服务(包括街渡服务)相关,并由海事处负责规管的事项。

运载乘客的限制

3.3 《商船(本地船只)条例》第 14 条规定,没有领牌的本地船只不得运载乘客;船只已领牌而且其运作牌照条件明文允许,该船只方可运载乘客。

3.4 就第 IV 类别的游乐船只而言,这类别船只虽可运载乘客,但按照《证明书及牌照规例》第 6 条的规定,船只只可由船东或承租人纯为游乐用途而使用,因此不得用于出租载客服务。若将第 IV 类别船只用作经营街渡服务(例如向没有预约、互不相识的零散乘客提供两个地点之间的载客服务,并以按人头方式收费),则已不是纯粹作游乐用途,相关人士可能已违法。

3.5 自 2021 年 8 月 1 日开始，倘若第 IV 类别船只的船东拟收取租金或报酬而将其船只用于涉及载客服务的出租用途，该船东须根据《证明书及牌照规例》第 6 条，事先向海事处处长提出申请。处方如批准该第 IV 类别船只出租以收取租金或报酬，会在该船只的运作牌照上作出批注及在牌照条件订明最高可运载乘客人数。船东或船只承租人须确保该船纯为游乐用途而使用，而不涉及其他用途；双方亦须按法例要求签署书面租船协议或书面租购协议。《证明书及牌照规例》第 6 条并规定，相关的租船协议、船只的检查证明书或验船证明书，以及船只的第三者风险保险单的副本必须存放于船上，以供当局的获授权人员查阅。

3.6 海事处指，海事法例并没有就「私人游乐用途」及「收取租金或报酬的载客服务用途」作出定义。一般而言，「私人游乐用途」是指船东使用其船只时不涉任何商业元素；而「以收取租金或报酬的载客服务用途」则指船东并非把船只纯作私人游乐之用，而是通过书面租船协议或书面租购协议将船只以载客作游乐用途而出租并收取租金或报酬。

3.7 事实上，《证明书及牌照规例》第 6(8)条订明，就该规例第 6 条所指的第 IV 类别船只只可由船东或承租人纯为游乐用途而使用（上文**第 3.4 段**），当中的「由船东／承租人纯为游乐用途而使用」是指该人使用该船只运载其本人、其家庭成员、亲属、朋友及雇员以及其雇员的家庭成员、亲属和朋友，以作他们的游乐用途；倘若使用船只的是一会社／公司／合伙／组织，则运载的应只是该会社／公司／合伙／组织的成员及雇员，以及该等成员及雇员的家庭成员、亲属和朋友。

3.8 按上述推论，若游乐船只的船东向登船乘客提供两个地点之间的载客服务并向每名乘客收取乘船费用，该船东可能因涉及使用游乐船作非游乐用途而触犯海事法例（上文**第 3.4 段**）。

3.9 海事处表示，为了方便市民辨识本地游乐船只是否可作出租以收取租金或报酬，自 2022 年 1 月起，该处将已获处长批注可作出租以收取租金或报酬的本地游乐船只名单上载至部门网页，以供公众参阅。市民亦可用手机扫瞄海事处印制的「本地游乐船只（第 IV 类别船只）注意事项」小册子上的二维码，获取该船只名单。此外，该处已于一些热门海上旅游地区，张贴海报及横额以展示二维码，以便市民即时参阅名单以辨别获海事处处长批注可作出租或取酬的本地游乐船只。

载客量

3.10 《商船（本地船只）条例》第14条规定，任何已领牌的船只所运载的乘客及船员数目，不得多于其运作牌照的条件所订的。换句话说，船只的牌照条件会订明该船只可载客人数的上限，船只不得超载，否则便属违法。此外，根据《证明书及牌照规例》第5条，第II类别船只不得运载多于12名乘客。

救生设备装置及布置

3.11 《商船（本地船只）（安全及检验）规例》（第548G章）第32条订明，本地船只须配备足够数量且状况合适的救生设备装置（包括救生衣及救生圈等）。在这方面，常见用作街渡的第I类别原始船只，跟可出租收取报酬的第IV类别船只（上文**第3.5段**）须遵守相同条款，具体要求和数量则因应个别船只的长度和载客量而有所不同。如本地船只在没有合理辩解的情况下违反这条文，有关船只的船东、其代理人及船长均属违法。

3.12 此外，海事处根据《商船（本地船只）条例》分别就第I类别及第IV类别船只的安全标准而发出的工作守则[3]均要求船上的救生衣须放置在易于取用的位置，并有清晰指示指出该些位置。第IV类别船只的相关工作守则并建议在开敞式游乐船或易生同类堕海事故易生的船只上，船员、乘客及其他人士时刻穿上救生衣。

航速限制

3.13 根据《商船（本地船只）（一般）规例》（第548F章）第9条，本地船只在香港水域航行时，航速不得超过该条例订明的最高航速，否则便属违法。

第三者风险保险

3.14 《商船（本地船只）条例》第23C条及第23D条规定，本地船只的船东、租用人及船长须确保船只在香港水域使用时有

---

3 分别是《工作守则—第I类别船只安全标准》及《工作守则—第IV类别船只安全标准》。

为第三者风险投保（涉及因在香港水域内使用相关本地船只而导致或引起任何人死亡或身体受伤而招致的法律责任），并须达至指明的最低法律责任保额。

3.15 根据《商船（本地船只）（投保额）公告》（第548K章），以下三类船只所持有的第三者风险保险单之最低保额为500万元：

- 第I类别的原始船只；
- 运作牌照条件订明可运载12名或少于12名乘客的本地船只；以及
- 并非作出租以收取租金或报酬的第IV类别船只。

3.16 至于上段所述以外的其他类别或类型本地船只，倘若其运作牌照条件订明可运载多于12名乘客，相关船只的第三者风险保险单之最低保额则为1,000万元。

运输署

3.17 运输署根据《渡轮服务条例》规管本地渡轮服务（包括街渡服务），按该条例的规定审批街渡渡轮服务牌照的申请及签发相关牌照予街渡航线营办商；该署并透过牌照条件监察领牌街渡服务的水平，以确保营办商提供适当而有效率的街渡服务（上文**第2.3至2.6段**）。

3.18 不论申请人拟提供固定班次或按需求而定的街渡服务，运输署均会考虑一篮子因素以评估营办商所提议的街渡服务是否合适，包括所提议的服务是否配合乘客需求、服务性质（属旅游或康乐性质，还是便利市民出行）、是否有其他可替代的公共交通工具／运输服务、有否合适的停靠点或登船／登岸设施等。

3.19 运输署批出牌照前，会就船只牌照批予和牌照条件等船只安全事宜咨询海事处，海事处会审核申请船只用作提供街渡载客服务是否符合相关海事法例的要求及领有船只运作牌照及相关证明书。同时，运输署亦会就船只停靠点的安排征询土木工程拓展署的意见。另一方面，运输署会透过当区民政事务处咨询地区意

见，并会向可能受影响的公共运输服务营办商及／或其他相关持分者进行咨询。根据《渡轮服务条例》的规定，街渡渡轮服务牌照的年期不得超过五年，牌照可予续期，但无论如何同一牌照获批予的期间总计不得超过 10 年。

3.20 为了让市民查阅街渡航线详情，运输署于部门网页上载了固定班次和按需求而定的领牌街渡服务的相关资料。以往，运输署网页就固定班次街渡航线所提供的资料包括营办商名称、联络电话、船只停靠点、收费及时间表等；至于就按需求而定的街渡航线，则提供营办商或联络人的名称及电话以及各营办商获准营办的航线之停靠点。

3.21 在本署就是项主动调查展开初步查讯后，运输署自 2021 年 11 月开始于上段所述的网页资料加入更多关于领牌街渡航线的资讯，例如街渡渡轮服务牌照下获准使用的船只之编号（上文**第 2.12 段**）及按需求而定的街渡航线的牌照号码，进一步便利市民识别已获运输署认可的街渡服务。

3.22 此外，运输署印制了尺寸较大（A2 纸张尺寸：42 厘米 x 59 厘米）的标记，标示船只为获批准的街渡渡轮服务，并要求营办商自 2022 年 3 月起须将该标记显示在相关船只的当眼处，让公众更容易辨别出获政府认可的街渡船只。该标记标示相关船只所属的街渡渡轮服务牌照的编号、所服务的街渡航线、营办商名称及牌照允许使用的船只编号。相关标记的式样见**图 6**。

图 6：获批准的街渡渡轮服务之标记式样



4

船只违规提供街渡服务的情况

违规街渡服务

4.1 总括上文**第 2 章**及**第 3 章**所述，以下是部分提供街渡服务的船只可能出现之违规情况：

(1) 经营者未获运输署批出街渡渡轮服务牌照而营运街渡服务（上文**第 2.5 段**）；

(2) 持牌的街渡服务营办商以非牌照指定的船只提供街渡服务（上文**第 2.5 段**）；

(3) 持牌的街渡服务营办商提供服务时违反了牌照条件或服务详情表内列明的情况，包括未有按列明的固定时间表、停靠点、票价提供服务（上文**第 2.4 及 2.6 段**）；

(4) 不论是否持牌的街渡服务营办商，以第 IV 类别船只提供点对点并按人头收费的载客服务（上文**第 3.4 及 3.8 段**）；

(5) 船只所运载的乘客数量超过其运作牌照所允许的载客上限（上文**第 3.10 段**）；

(6) 船只载客时没有配备足够数量的救生衣 / 救生圈（上文**第 3.11 段**）；

(7) 船只载客时船上配员人数不足(上文**第 2.11 及 2.15 段**）；

(8) 船只航行时超速（上文**第 3.13 段**）。

本署的实地视察

4.2 本署人员在 2021 年 3 月及 8 月期间曾于数个本地街渡服务的热门停靠点实地视察，并以乘客身份乘坐街渡，以了解街渡服务的营运实况。

黄石码头

4.3 根据运输署网页的资料，黄石码头是三条设有固定班次的领牌街渡航线的停靠点，三条航线分别来往马料水[4]、塔门[5]及湾仔（南风湾）/ 赤径[6]。另一方面，运输署网页资料显示，已获运输署批准的按需求而定的街渡航线中，并没有以黄石码头作为停靠点。

4.4 2021 年 3 月某周末，本署人员于下午时分在黄石码头视察。当日除了目睹有领牌街渡渡轮服务营运商以第 I 类别船只载运乘客（**图 7**）外，本署人员亦见有人利用快艇（**图 8 及 9**）（外貌与第 IV 类别船只的开敞式游乐船（上文**第 2.13 段，图 5**）相近）接载市民来往黄石码头及附近地点，包括塔门、赤径和湾仔等。这些快艇提供的街渡载客服务航线中，部分跟领牌街渡航线相同（上文**第 4.3 段**）。

4.5 根据运输署网页的资料，部分会停靠黄石码头的领牌街渡航线的班次，是约每小时一班从黄石码头开出。本署人员观察到，在黄石码头未及登上领牌街渡航线渡轮的市民，部分会选择乘坐行走相同航线的快艇。

---

4 途经深涌、荔枝庄、塔门、高流湾和赤径。

5 途经高流湾和赤径（部分班次）。

6 只在星期六、星期日及公众假期提供服务。

图 7：市民乘搭有固定班次的街渡航线船只在黄石码头登岸



图 8：接载市民来往黄石码头的快艇



图 9：乘坐快艇的市民在黄石码头登岸



西贡公众码头

4.6 根据运输署网页的资料，只有来往西贡至伙头坟洲这一条设有固定班次的领牌街渡航线是以西贡公众码头为停靠点，该航线只在星期一至六提供服务，每日只有两个班次。另外，有 52 条领牌街渡航线会使用西贡公众码头及附近的登岸梯台作为停靠点并按需求提供服务。

4.7 本署人员先后在 2021 年 3 月及 8 月于周末下午在西贡公众码头视察。两次视察期间，码头附近一带的行人路皆有不少展示不同船只航运服务资料的横额和摊档，当中除了有点对点的载客街渡服务外，亦有以海上观光游作招徕的航线（部分航线设有中途登岸观光环节），均是按人头收费；也有出海钓鱼和船上派对等的包船服务。有摊档负责人展示运输署所批出的街渡渡轮服务牌照文件以显示他们为政府认可的街渡航线营办商。

4.8 本署人员目睹有提供前往白腊湾、大浪西湾及咸田湾等长途客运航线的营办商使用外貌近似第 IV 类别开敞式游乐船的快艇接载客人（**图 10**）。至于前往桥咀岛、盐田仔及粮船湾等的短途

客运航线，营办商则视乎情况安排属第 I 类别船只的原始船只（**图 11**）或利用快艇载客。运输署确认，目前并没有领牌街渡航线提供前往白腊湾及大浪西湾的服务。

图 10：有海上客运服务营办商在西贡公众码头安排市民登船（快艇）



图 11：接载市民来往西贡公众码头及不同地点的船只（原始船只）



盐田仔

4.9 根据运输署网页的资料，有 46 条按需求而定的领牌街渡航线会使用盐田仔码头作为停靠点。

4.10 2021 年 3 月某周末，本署人员从西贡公众码头附近的摊档购买前往盐田仔的街渡船票，该街渡服务由某领牌街渡服务营办商提供，票价为每位乘客 50 元，包括来回西贡公众码头及盐田仔的双程船只客运服务，但不包括观光服务。而除了盐田仔外，该摊档亦销售来往西贡公众码头至桥咀岛、半月湾等其他地点的客运服务。本署人员即场缴付船费后，获发一张印有「环岛观光」的船票。摊档职员着本署人员于指定时间前往西贡公众码头及盐田仔码头，便可凭票登上该营办商的船只。

4.11 本署人员在西贡公众码头被营办商的职员安排登上一艘快艇，同船另有十数名互不认识的乘客。本署人员在该快艇上并未看见救生圈；除了船长座位贴有一张标示「救生衣」的小贴纸外，亦看不见任何与救生设备相关（例如救生衣位置）的指示。尽管船上有数名乘客为儿童，但船长并没有提醒乘客可考虑为同行儿童穿上救生衣，亦无特别跟乘客交代船上摆放救生衣的位置。

4.12 抵达盐田仔后，本署人员在码头看到有大批市民排队登上船只（当中包括第 I 类别原始船只及快艇）前往西贡公众码头。本署人员在回程时获安排登上第 I 类别原始船只。该船舱内贴有如何穿着救生衣的示意图，但职员并无特别向乘客交代船内摆放救生衣的具体位置。本署人员在船上目测，点算到有十多件救生衣，但可看到的救生衣数目少于当时船上乘客的人数。

咸田湾

4.13 根据运输署网页的街渡航线资料，只有一班按需求而定的领牌街渡航线来往西贡至咸田[7]，而该航线的停靠点并不包括大浪西湾及浪茄湾。本署经向海事处了解，得悉该航线的指定船只属第 I 类别原始船只。运输署表示，目前并无领牌街渡航线提供前往大浪西湾及浪茄湾的服务，该署亦没有批准第 IV 类别游乐船只提供街渡服务。

[7] 该航线是来往西贡及桥咀 / 厦门湾 / 盐田仔 / 滘西 / 粮船湾 / 咸田之间，单程票价为 100 元。

4.14 2021 年 8 月某周末，本署人员在西贡公众码头附近的摊档购买来回西贡至咸田湾的船票，每人一票，双程票价为 300 元；摊档职员表明会以快艇接载乘客。

4.15 该快艇驶离西贡公众码头后，先后在大浪西湾和浪茄湾停靠让乘客登岸，然后才抵达咸田湾。乘客在该三个地点均须在近岸浅滩处涉水登岸或登船。

4.16 本署人员发现，不少市民均是乘坐快艇来往西贡公众码头及咸田湾。在咸田湾未见有码头或登岸梯台，快艇抵达咸田湾时都会停靠沙滩浅水处让乘客登岸或登船。上落客时，快艇亦需避免太接近正在浅水处活动的人士（**图 12**）。黄昏时份，欲乘船离开咸田湾的人数增加，更见多艘快艇同时在沙滩浅水处让乘客登船（**图 13**）。

图 12：快艇在咸田湾浅滩上落客



图 13：人潮高峰期咸田湾有多艘快艇上落客



本署观察所得

4.17 总括上述视察行动，本署有以下观察。

4.18 在数次视察时均见大量零散旅客在上述旅游热点排队轮候登上船只的情况，反映周末和假日时市民对往来旅游热点的街渡服务需求殷切（上文**第 4.12 及 4.16 段**）。

4.19 热门的旅游地点（例如黄石码头）即使已有运输署批出的街渡渡轮服务营运牌照的航线提供船只客运服务，但仍有其他非持牌营办商的船只或持牌营办商使用非牌照指定的船只行驶相同航线以提供客运服务（即上文**第 4.1(1)及(2)段**的情况），可见违规经营街渡的问题确实存在。这或反映现时持牌营办商获准提供的街渡客运服务不足以应付需求（上文**第 4.4 至 4.5 段**）。

4.20 现时有不少街渡服务是以第 IV 类别开敞式游乐船（快艇）提供（上文**第 4.4、4.5、4.8、4.11 及 4.14 段**），有违该类别船只运作牌照容许的用途（即上文**第 4.1(4)段**的情况）。

4.21 有领牌街渡航线营办商违规使用第 IV 类别开敞式游乐船（快艇）提供街渡服务时船票标示「环岛观光」（上文**第 4.10 段**），有可能是企图以观光旅游团作掩饰，假装航程是符合第 IV 类别船只运作牌照容许的私人游乐用途（上文**第 3.4 至 3.5 段**），以作规避。

4.22 就上段所述，运输署补充，现时西贡码头一带的载客船只服务除了包括获运输署批准的领牌街渡服务外，亦有海上观光游览服务及快艇租赁服务。该署留意到，部分领牌街渡营办商在提供牌照指明的街渡服务的同时亦提供游览服务，但这些营办商并没有提供清晰的资讯让乘客明确分辨其正提供的服务属街渡还是游览服务。就此，该署已去信相关营办商要求他们作出改善，并训示他们在营运街渡服务时，应在船只上展示街渡船只的标记（上文**第 3.22 段**），以供乘客识别。

4.23 此外，本署留意到，运输署网站的街渡服务资料显示，部分地点（如白腊湾、大浪西湾及浪茄湾）并没有任何获批该署街渡渡轮服务牌照的服务，但坊间有人提供营运往返相关地点的街渡服务（上文**第 4.8、4.13 及 4.15 段**），即可能有上文**第 4.1(1)段**的情况。

4.24 一般来说，原始船只和开敞式游乐船均须按海事法例要求配备相应数量的救生衣及救生圈。部分船只会把救生衣放置在船舱内的储物空间。但本署人员当日乘坐开敞式游乐船时没有看到救生衣（即可能是上文**第 4.1(6)段**的情况），船上亦缺乏清晰指示指出放置救生衣的位置（上文**第 4.11 至 4.12 段**）。虽然法例有强制规定开敞式出租游乐船如没有配置足够的救生圈，乘客在船只航行时需穿着救生衣，但船长却没有主动要求或提醒乘客穿着救生衣，大多数乘客（包括儿童）亦不会主动穿上救生衣（上文**第 4.11 段**）。

5

针对船只违规提供街渡服务的执管工作

海事处

5.1 海事处主要根据《商船（本地船只）条例》及其附属法例规管和管制本地船只在香港水域内的载客活动，确保船只的结构、航行及海上运作安全。该处表示，监管街渡服务的营运一般不属该处的职权范畴，该处亦无权就已获运输署批予街渡渡轮服务牌照的船只另设特定条件或限制（上文**第3.1段**）。

5.2 虽然海事处并不是规管街渡服务的执法部门（下文**第5.11段**），但该处会从保障海上安全的角度，透过日常巡逻或特别行动（包括与水警进行联合行动）监察本地船只的载客活动。另外，海事处若接到有关街渡的航行及海上安全事宜的投诉时，亦会进行调查。如发现有船只涉嫌违反海事法例，海事处会采取执法行动并作出检控。如船只违例事项的性质较为严重，例如事件中有人伤亡，水警亦会进行执法调查。

日常巡逻及特别行动

5.3 海事处定期在热门的海上旅游地点（如西贡、大埔等）巡逻，截查载客船只（包括获运输署批准，经营领牌街渡服务的船只），以确保船只符合《商船（本地船只）条例》及相关海事法例的要求，以及依从船只的运作牌照条件和限制进行载客活动。海事处登船检查的主要项目包括船只牌照、救生及灭火设备等，亦会监察船只接载乘客时有否超载或超速。

5.4 此外，针对本地船只非法提供载客服务的问题，海事处会进行特别巡查。海事处近年的相关巡查行动次数见**表1**。

表 1：2017 年至 2021 年海事处针对本地船只非法载客活动进行巡查的次数（包括与水警的联合行动）

2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
38 次	45 次	48 次	51 次	92 次 （1-6 月 : 37 次 7-12 月 :55 次）

5.5 除了上述巡查船只的行动，针对涉嫌非法载客的船只，海事处亦会派员乔装乘客乘坐提供点对点载客服务的本地船只取证（俗称「放蛇」)。根据海事处提供的资料，在 2017 年至 2021 年期间，该处进行过 9 次相关「放蛇」行动，当中有 6 次是在 2021 年进行，其余 3 次是在 2017 年至 2020 年间进行。

5.6 在 2017 年至 2021 年 8 月中期间，海事处曾成功检控 66 项与船只的违规载客服务相关的控罪，当中涉及已领牌船只未获允许而运载乘客的（上文**第 3.3 段**）共有 22 项，以第 IV 类别船只作非游乐用途的（上文**第 3.4 段**）则合共有 7 项。在 2017 年至 2020 年期间，海事处没有任何转介船只涉嫌违规经营街渡服务的个案给运输署或警务处的记录；海事处表示，在上述的成功检控个案中，该处未曾发现有船只涉嫌未获运输署批出街渡渡轮服务牌照而违规经营街渡服务的情况。其后在 2021 年 8 月中旬至 12 月初期间，海事处曾向运输署转介三宗怀疑以第 IV 类别开敞式游乐船违规提供受酬载客／渡轮服务的个案，海事处表示，该三宗个案都是在该处的「放蛇」行动中（上文**第 5.5 段**）发现。

运输署

5.7 运输署是根据《渡轮服务条例》监察街渡服务的服务水平，以确保营办商提供适当而有效率的渡轮服务。为监察街渡服务营办商的服务表现，运输署委聘了合约承办商定期派员进行服务调查[8]。承办商会派员在相关街渡航线的停靠点记录船只到达及出发的时间、船只编号、载客人数、运载物件数目等资料，以确保营办商所提供的街渡服务符合运输署在批予牌照时所指明的服务水平，以及有关服务的运作适当且有效率。

[8] 适用于为居民提供不可或缺的街渡服务。

5.8 就为居民提供不可或缺的街渡服务，运输署表示，以往会不定时（大概每年一至两次）为设有固定班次的街渡航线进行调查。然而，该署考虑到上述类型的街渡服务的稳定性相对较为重要，自 2021 年第三季起将该监察调查行动改为恒常地每半年进行一次。

5.9 至于旅游或康乐性质及按需求而定的街渡服务，由于并非市民日常出行的主要运输服务，需求大多不稳定，并会受天气及假日等因素影响，运输署只会视乎需要对此类街渡服务进行实地调查。该署最近一次针对按需求而定的领牌街渡服务进行实地调查是 2020 年底，当时安排了承办商人员于按需求而定的街渡航线停靠点，记录已获运输署批予相关街渡渡轮服务牌照的指定船只之船身编号及其提供服务的资料，例如船只到达停靠点及出发时间，以及每次的载客人数等。

5.10 倘若运输署发现有持牌营办商未按街渡渡轮服务牌照的条款和服务详情表提供服务（例如班次、服务时间、收费及停靠点与服务详情表所订明的不符），署方会要求营办商提供解释及即时作出改善。如营办商无合理的因由而没有或相当可能没有维持适当而有效率的渡轮服务，署方可根据《渡轮服务条例》撤销其牌照。

5.11 另一方面，倘若有领牌的街渡服务营办商使用未经批准的船只提供其牌照所涉的街渡服务，即属违反《渡轮服务条例》（上文**第 2.5 段**）。运输署表示，《渡轮服务条例》内的执法工作是警务处的工作范畴，而涉及船只安全方面的相关海事法例之执法工作则由海事处负责。因此，如运输署发现或接获投诉 / 举报指有船只怀疑无牌或非法载客（不论是否受酬），或任何涉嫌违反《渡轮服务条例》和海事法例的个案，该署会将相关个案转介警务处及海事处跟进。

5.12 在 2017 年至 2021 年期间，运输署接获有关涉嫌违规街渡的投诉共有 29 宗。该些投诉所涉的事项，以及运输署转介警务处或海事处跟进的个案数目见**表 2**。运输署在同期没有收到关于已获街渡渡轮服务牌照的营办商以非指定船只行走其街渡航线的投诉，但接获了四宗涉及船只在未持有相关牌照下提供街渡服务的投诉（**表 2，(b)类投诉个案**）；该些投诉都已交由警务处 / 海事处跟进。

表 2：2017 年至 2021 年运输署接获有关
涉嫌违规街渡的投诉个案数目

年份	投诉事项的类别*			转介(b)或(c)类投诉个案的数目
	(a)	(b)	(c)	
2017 年	2 宗	1 宗	--	--#
2018 年	7 宗	--	1 宗	--
2019 年	3 宗	--	--	--
2020 年	5 宗	--	1 宗	--
2021 年	5 宗	3 宗	1 宗	至海事处： 1 宗 至警务处： 2 宗
总计	22 宗	4 宗	3 宗	

* (a)：领牌街渡服务营办商未有按服务详情表提供服务。
(b)：船只无牌经营街渡服务。
(c)：持牌营办商提供街渡服务时违反海事法例，如超载、超速、未备有足够救生设备等。

运输署从 1823 接获该一宗(b)类投诉个案时，得悉 1823 已同时将个案转介至海事处，故运输署无需再作转介。

5.13 运输署表示，经跟进调查上述 22 宗关于街渡服务投诉个案后，相关营办商均能提供合理的解释及即时作出改善。在 2017 年至 2021 年期间，署方并没有撤销任何街渡渡轮服务牌照。

警务处

5.14 警务处表示，其职责主要是维持海上治安及堵截海上犯罪行为之相关活动。在针对非法运载乘客 / 违规经营街渡之联合行动中，主要由海事处主导统筹及负责调查和检控的工作，警方在有需要时协助海事处执法。而警务处日常执行一般巡逻工作时，如发现有载客船只出现任何违反海事法例的情况，警务处会按法例授予的权力执法或票控有关人士。

5.15 在 2017 年至 2021 年期间，警务处共发出七张涉及违规经营街渡服务的传票，其中三张传票涉及有人违反《渡轮服务条

例》第4条，无牌提供渡轮服务[9]，都是在2017年发出；其余四张则是在2021年发出，均涉及违反《商船（本地船只）条例》或《证明书及牌照规例》。

本署随行观察部门的执管工作

5.16 为进一步了解海事处及运输署的相关执管工作，本署人员曾随行观察海事处及运输署针对街渡或本地船只的载客活动而进行的常规监察行动，包括海事处2021年12月某次的船只截查行动，及运输署2022年2月某次就街渡航线服务的实地调查。

海事处的船只截查行动

5.17 针对船只非法载客的问题，海事处不时会在一些热门地点如西贡、大埔及香港仔等不同水域进行常规和特别巡查。

5.18 海事处表示，该处人员截查可疑船只时，会要求船东或船只操作人出示船只运作牌照、第三者风险保险、验船证书、船只操作人证明书及租船协议等文件，查核与该船只相关的文件或证明书是否有效。海事处人员亦会登船点算船上救生及灭火设备，以及乘客和船员的人数，还会向船上乘客查问航程目的，以及查核船只操作有否违反牌照条件，包括有否超载及船上的救生装置和灭火设备是否符合海事法例要求等。

5.19 2021年12月某天，海事处与水警在西贡公众码头对开水域采取特别的联合行动，打击船只非法载客行为。海事处人员截查由码头驶出的第IV类别船只，以查核船只有否进行违反海事法例的航行活动。以下是海事处当日在海上截查两艘由西贡公众码头驶出的船只的情况及本署观察所得。

<u>截查个案一</u>

5.20 被截查船只展示了营办商甲的旗帜，该船属第IV类别开敞式游乐船。本署人员曾在西贡公众码头一带看到另外两艘挂

9 三张传票中，两张涉及经营／管理非根据专营权或牌照经营的渡轮服务，以及一张涉及非根据专营权或牌照而或操作船只作渡轮服务。

有营办商甲旗帜的船只，经核对船只编号及运输署网页资料，确定该两艘船只分别为两条按需求而定的领牌街渡航线之指定船只。因此，相信营办商甲除经营领牌街渡服务外，亦有以其他船只提供其他海上载客服务。

5.21 海事处人员经查核后，证实该艘开敞式游乐船的运作牌照已获批注可出租受酬用作游乐用途，船上有乘客表示该次航程目的是前往地点 A「包船观石」，而地点 A 是营办商甲获准经营的领牌街渡航线的其中一个停靠点。船长向处方人员出示租船协议的书面证明，显示该艘快艇的承租人为营办商甲。

5.22 该艘游乐船的运作牌照订明，该船的允许运载乘客人数为 22 人，船员人数则最少两人。海事处人员起初作点算时发现船上载有一名船长及 11 名乘客共 12 人。由于船员人数不足两人，处方人员遂向船长作进一步查问，船长即时指船上其中一名乘客实为船员，处方人员于是记录登记了该人的身份证资料。

5.23 此外，本署人员看到海事处人员点算船上救生圈的数目，确定符合相关要求；但未见他们点算船上救生衣的数目。海事处其后解释，鉴于当时在开放水域，考虑到乘客安全，巡查人员没有要求乘客一一站立以检视座椅下的救生衣。该处在合适情况会检查船上的救生衣。

<u>截查个案二</u>

5.24 被截查船只展示了营办商乙的旗帜，与个案一相似，该船亦属第 IV 类别开敞式游乐船。本署人员曾在西贡公众码头一带到见到营办商乙竖立的宣传易拉架，展示其服务主要是以快艇提供大浪湾、西湾、咸田湾及其他离岛沙滩的客运服务。

5.25 海事处人员确定该艘游乐船为已获批注可用作出租的第 IV 类别游乐船。船长表示该次航程目的是载运**客人**前往大浪西湾观光；而当时船上载有一名船长及 17 名乘客共 18 人，没有超过允许运载乘客人数 22 人的上限。

5.26 船长向海事处人员提供船只牌照及操作人证明书等文件，却未能出示租船协议的书面证明。船长即向处方人员改称跟船上乘客实为**朋友**，而该航程并不涉及出租用途而无需配备租船协

议证明，船上乘客闻言后亦附和称他们与船长是朋友。海事处人员因而认为船东不涉违反「没有将书面租船协议或书面租购协议存放在第 IV 类别船只上」的法例要求（上文**第 3.5 段**）。

5.27 另外，海事处人员点算船上的救生圈数目后，发现该船只有 10 个救生圈，其配备的救生圈数目并未能满足其可运载的最高人数使用的要求[10]（即该快艇的最高可运载乘客人数为 22 人，须配备至少 11 个救生圈[11]）。就此，海事处人员要求并确定船上所有乘客按既定要求[12]穿上救生衣后才准许快艇离开（**图 14**）。

图 14：海事处人员要求快艇乘客穿上救生衣



本署观察所得

5.28 正如本署上文**第 4 章**的视察所得（上文**第 4.19 至 4.20 段**），不论是否已获运输署批出街渡渡轮服务牌照的营办商，皆有可能违规以第 IV 类别游乐船经营街渡服务（即上文**第 4.1(4)段**的情况），当中或涉及船只运作牌照已获海事处的批注可供出租的第 IV 类别游乐船（上文**第 5.21 及 5.25 段**）。

---

10 相关要求列于海事处发出的《工作守则—第 IV 类别船只安全标准》第 X 章第 2 部有关「救生设备的额外要求」。

11 每一个救生圈被视作可供两人使用。

12 《工作守则—第 IV 类别船只安全标准》列明若船上所有乘客于船只在航时穿着合适的救生衣，等同已满足船只配备可运载的最高人数使用的救生圈的要求。

5.29 船只运作牌照要求游乐船只用作出租服务时订有最少船员人数的要求。在个案一中，船长初时并没有表示船上有其他船员，惟在处方人员指出相关要求后，船长即指乘客中有人原是该船的船员（上文**第 5.22 段**）。海事处截查船只时并没有任何措施或程序查证船员的身份，对船员亦无任何具体要求。在这情况下，即使相关船只的船员人数不足并有违法例的要求（即上文**第 4.1(7)段**的情况），只要船上有人愿意承认自己是船员并提供其身份证予海事处人员作记录，船长便可规避海事处的检控。

5.30 海事处于截查时先向船长查问，并在乘客可清晰听到对话的情况进行。船上乘客未必清楚相关法例及牌照规定，而且如所乘搭的快艇被海事处发现有违规情况，将阻延当时船只的航程，船上乘客有可能倾向附和船长的解释，以求能顺利完成航程（上文**第 5.22 及 5.26 段**）。

5.31 另外，海事处对于在截查行动中发现船只怀疑有不符合相关法例或牌照的要求时（例如未能出示出租协议），轻易接纳船上人士简单的解释，没有再作查证（上文**第 5.26 段**）。

5.32 就上述观察所得，海事处表示，在海上的船只上进行查问与在陆上进行查问并不一样。在陆上可能会较容易找到合适地方分开相关人士进行查问。但在船只上（尤其是较小型的船只）则不然。考虑到海上情况及船上人士安全，海事处不会贸然要求乘客移至船上某个位置，或离开原来船只登上该处船只。处方人员会按当时实际状况，判断如何进行检查；如认为有任何可疑之处，会向船长、船员及乘客作进一步调查。

运输署的街渡服务实地调查

5.33 正如上文**第 5.7 至 5.8 段**提及，为评估街渡服务营办商的服务表现，运输署定期安排外判承办商人员为街渡服务进行实地调查，搜集相关服务的航线的船只停靠记录、船只编号、载客人数等资料，以确保渡轮服务营办商的服务符合牌照所订明的水平。

5.34 2022 年 2 月某天，运输署的承办商人员于筲箕湾避风塘记录来往西湾河至东龙岛的固定班次街渡航线的服务表现，本署人员从旁视察。以下是运输署当日实地调查工作的情况及本署观察所得。

运输署外判商的调查工作

5.35 在进行实地调查前，运输署会先向承办商人员提供相关街渡航线在营运牌照下的服务详情，包括该航线的指定船只编号、停靠点及班次等细节。

5.36 实地调查当日，承办商人员除了为每一班停靠的街渡船只拍照作记录外，并会记下相关船只的名称及编号、船只到达和离开停靠点的时间、每一班次的登船及离船乘客数目、因船只满载而未能登船的乘客数目（如有），以及涉及乘客携带宠物或单车、使用轮椅和运货的次数（如适用）。

5.37 承办商人员完成实地记录工作后，会根据运输署向承办商提供就相关街渡航线在其渡轮经营牌照下的服务详情表，比对街渡营办商有否按服务详情表上的条件提供服务，并根据其服务表现记录作出相应分析后，然后制作报告交回运输署。

<u>本署观察所得</u>

5.38 运输署只着重监察已获街渡渡轮服务牌照的街渡营办商之服务表现，其外判人员不会记录已获街渡渡轮服务牌照之指定船只以外的情况（上文**第 5.35 至 5.37 段**）。

5.39 就上述观察所得，运输署补充，因应近年涉嫌违规经营街渡服务的情况，该署会将每两年进行一次的公众码头使用量调查及其他按需要进行的个案调查中记录到有关街渡服务以外的船只涉嫌违规经营街渡的资料，转介予警务处及海事处跟进，以加强打击非法载客及违反海事法例的船只。

6

本署的评论及建议

6.1 近年，前往离岛或本地较遍远地点游览成为市民的热门消闲活动之一，而街渡渡轮是市民往返遍远的沿岸旅游地点的主要交通工具。然而，不时有传媒报道有关无牌街渡的问题，而本署的调查亦发现本地船只违规经营街渡服务的情况普遍（上文**第 4.18 至 4.21 段**）。随着市民对街渡服务的需求越趋殷切，当局实有必要加强监管街渡这类型海上客运服务，打击违规的街渡载客活动，以保障公众安全。

6.2 综合调查所得，本署对于当局应对船只违规经营街渡服务的问题之工作有以下观察及评论。

（一） 海事处的巡查未能有效打击本地船只非法载客活动

特别巡查行动次数偏低

6.3 在 2017 年至 2020 年期间，海事处针对本地船只非法载客活动而进行的特别巡查次数为每年 38 次至 51 次不等（上文**第 5.4 段，表 1**），平均每年 45.5 次，即全港合共平均每星期不足一次，主要集中于周末。据本署了解，这些特别行动是分区进行，每区内不同水域的巡查会独立计算作一次。此外，同期海事处针对本地船只非法载客活动而进行的「放蛇」搜证行动也是寥寥可数（上文**第 5.5 段**）。

6.4 海事处在 2021 年加密进行相关的特别巡查及「放蛇」行动，单单在 2021 年下半年的五次「放蛇」行动中，该处已发现三宗怀疑以第 IV 类别游乐船提供客运服务的违规行为（上文**第 5.6 段**）。无论是本署的实地视察观察所得（上文**第 4.17 至 4.22 段**）还是海事处 2021 年下半年的「放蛇」行动的结果，都可显示相关违规问题严重，海事处实有需要更频密巡查。

6.5 本署认为，上述巡查及「放蛇」行动除有助海事处找出违规的船只载客活动以作跟进外，频密的巡查和搜证行动可发挥阻吓违法行为的作用。然而，海事处过往针对本地船只非法载客活动而进行的巡查行动次数偏低，「放蛇」行动更是平均每年不足一次（上文**第 5.5 段**）。若海事处增加巡查及「放蛇」行动的次数，将有助加强打击本地船只非法载客活动的成效。

6.6 本署乐见海事处在 2021 年下半年明显增加了打击非法载客活动的巡查及「放蛇」行动的次数（上文**第 5.4 至 5.5 段**）。面对近年本地船只违规经营街渡服务的情况越见猖獗，海事处有需要继续提升相关特别巡查及「放蛇」搜证行动的频次（尤其在涉及较多街渡航线或热门游览地点的水域及码头），作为加强监管并打击违规载客活动的措施之一，除发挥实际的执管成效外，也可向市民传达该处会积极遏止本地船只非法载客活动的讯息。

应改善截查船只时的查证工作

6.7 本署人员观察海事处截查船只的行动后发现，其截查及查问的方式难以避免船长及乘客因应其要求而作出相应回应（如上文**第 5.30 段**），而即使发现被截查的船只怀疑有不符合海事法例要求之情况（例如涉嫌船上的配员人数不足（上文**第 5.22 段**）、出租以收取租金或报酬的第 IV 类船只上未备存相关书面租船协议（上文**第 5.26 段**）及没有按规定要求乘客于船只在航时穿着救生衣（上文**第 5.27 段**）），而船上人士只是作了简单的解释，海事处人员都没有作后续跟进或查问以引证所提供的辩解是否属实（上文**第 5.31 段**）。为了加强巡查成效，海事处人员应切实执行法例列明及该处自己订定的牌照要求，以改善查证工作的成效，遏止非法载客活动。

6.8 本署明白，在发现有怀疑违规情况后，截查人员应否接纳相关人士所作的解释，很视乎当时船上的实际情况及截查人员本身的判断（例如如何识别朋友与客人）。本署认为，海事处应归纳整理以往巡查、「放蛇」及检控行动所得的相关经验，就街渡服务较常出现的非法载客情况为巡查人员制订截查船只的指引，供截查人员参考及依从，以加强截查行动的成效，并提醒业界和市民遵从相关的安全标准要求。例如，若第 IV 类船只的船长未能提供租务协议而辩称当时的航程属其本人跟朋友的游乐活动，建议截查人员可分别查问船上乘客与船长或船只承租人的关系；针对第

IV类船只违规提供街渡服务的问题，可指示截查人员进一步查问船上乘客有关航程、付费等的安排及他们与船东或船只承租人的关系，藉以了解该船只当时会否涉及违规载客服务。

（二） 海事处没有清楚说明第IV类别船只只可「由船东／承租人纯为游乐用途」的意思

6.9 海事处明确表示，第I类别船只在多个方面的要求都较为严谨（上文**第2.15段**），而第IV类别船只不得用于提供街渡载客服务（上文**第2.14及3.8段**）。本署相信海事处不允许第IV类别船只用于提供街渡载客服务是出于安全考虑。然而，综合传媒的报道及本署的实地观察所得（上文**第4.20段**），现时违规以第IV类别开敞式游乐船（快艇）提供街渡载客服务的情况普遍，而海事处2021年下半年的「放蛇」行动结果（上文**第5.6段**）也反映了这情况，不免令人担忧其中是否有安全隐患。

6.10 根据《证明书及牌照规例》第6条，第IV类别船只只可由船东或承租人纯为游乐用途而使用（上文**第3.4段**）。但本署留意到，有违规以第IV类别游乐船提供街渡服务的人士怀疑以观光旅游团作为幌子以掩饰其航程实为提供点对点、按人头收费的载客服务（上文**第4.21段**）。而在上文**第5章**的两宗截查个案中，相关的游乐船船长分别称航程目的为「观光」及「观石」，海事处人员皆未有质疑船只是否有违反由船东或承租人「纯为游乐用途而使用」这规限。此外，根据《证明书及牌照规例》第6(8)条，第IV类别船只原则上应只是运载船东或承租人的亲友作游乐用途（上文**第3.7段**），但在截查个案一里，营办商甲作为事涉游乐船的承租人（上文**第5.21段**），若所运载的只是其顾客（而非该公司的成员或雇员及他们的亲友），并且涉及报酬，这是否符合相关法例规限其实并不清晰。现时海事处对船只的第三者风险保险有所规管（上文**第3.14至3.16段**），本署相信第三者风险保险必定是在船只进行合法活动时才有效。现时市民未必清楚了解何谓第IV类别船只可以进行的游乐用途的活动，或会导致难以确保乘客确实得到船只的第三者风险保险的保障。

6.11 正如海事处所指，法例并没有就第IV类别船只的纯为「私人游乐用途」作定义（上文**第3.6段**）。本署认为，面对现时违规使用第IV类别开敞式游乐船（快艇）提供街渡载客服务普遍

的问题，海事处作为有关法例条文的主要执管部门，实有责任清楚地说明法例所指的由船东或承租人「纯为游乐用途而使用」这规限应如何理解和遵行，包括向第 IV 类别船只的船东、代理人及船长提供具体例子以说明法例下容许或不容许的载客安排。此举不单有助船东、代理人及船长们依法行事，亦可为海事处前线人员提供进一步的指引，提升他们打击第 IV 类别船只非法载客活动的成效，有助缓减船只违规经营街渡服务的问题；否则，第 IV 类船只可以轻易规避法律及牌照要求而经营街渡服务。

（三） 运输署缺乏有效措施协助市民辨识无牌或违规街渡服务

6.12 香港的法例并没有为「街渡」或「街渡服务」作释义。针对现时确实存在的违规街渡服务问题（上文**第 4 章**），本署认为当局应清晰、具体地向公众说明，以甚么模式营运的海上客运服务应视作街渡服务，并且需要向运输署申领街渡渡轮服务牌照；以及哪些情况下属违规街渡服务或非法船只载客服务。除了让相关本地船只的船东及拟经营船只载客服务的人士了解法例及当局的相关规定，避免违法载运乘客外，更重要的是协助市民辨识违规街渡或违规船只载客服务，呼吁他们不要选乘该些违规的服务，以策安全。

6.13 街渡服务属领牌渡轮服务。尽管运输署按照《渡轮服务条例》向该署认为合适的船只及航线批出街渡渡轮服务牌照，并会定期[13]刊登宪报邀请有意营办街渡服务的人士提交申请，但运输署并未为街渡服务作明确的定义，也没有向市民提供资讯说明涵盖哪些元素的海上客运服务需视为街渡服务并需要向该署申领相关牌照。

6.14 此外，大部份获准行驶领牌街渡航线的船只与其他非领牌街渡船只的类型和外观相近，但以往运输署批予牌照时，除要求街渡营办商在船上显眼处张贴渡轮服务资料外，并未有要求持牌人在船体的当眼处加装任何标记，市民难以从船只的外观识别某船只是否街渡渡轮服务牌照指明的船只。运输署在网页有提示公众可藉船上显眼处张贴的渡轮服务资料（包括时间表及票价表）辨识相关船只所提供的属已获批准的渡轮服务，但本署认为，该提示仍然未足以协助市民避免误登无牌街渡。

[13] 运输署一般每半年一次刊登宪报。

6.15 不过，在本署就是项主动调查展开初步查讯后，运输署已于2021年11月开始在其网页提供各街渡渡轮服务牌照下获准使用的船只之编号（上文**第3.21段**）；另要求所有获批予街渡渡轮服务牌照的营办商自2022年3月起在相关船只的当眼处展示运输署指定式样且面积较大的标记（上文**第3.22段**）。本署相信，由于船只必须按法例要求在容易看见的位置显示其编号（上文**第2.12段**），若配合当局足够的宣传，船只编号资料及该标记能让市民在登船前和登船后均可便捷地辨别出获政府认可的街渡船只。

（四） 忽视无牌街渡服务的问题

6.16 运输署对街渡服务的监察只限于已获该署批出街渡渡轮服务牌照的指定船只（上文**第5.7至5.9段**），即使该署会安排承办商在领牌街渡航线的停靠点视察，但监察的对象并不包括牌照以外的船只（上文**第5.38段**）。运输署不可能从该署的现时的监察安排了解到船只无牌经营街渡的情况及问题的严重程度。对此，运输署强调，该署是负责按《渡轮服务条例》监察领牌街渡航线的服务水平；至于无牌经营街渡或以未经批准的船只提供牌照所涉的街渡服务这些违反《渡轮服务条例》的个案，则由警务处负责执法。

6.17 不过，本署认为，运输署负责审批街渡渡轮服务牌照申请和监察持牌营办商的服务，该署有需要主动了解在不同地点或就不同航线，船只有否及如何提供无牌街渡服务的情况。

6.18 首先，若某地点或航线无牌街渡的问题严重，反映市民对相关运输服务需求大，而现时获政府认可的服务不足以应付。运输署在审批相关牌照申请时可藉其监察结果评估拟提供的街渡航线的供求情况。就此，运输署表示除会定期刊登宪报邀请有意营办街渡服务的人士提交申请外，若发现某些地点的乘客需求增加，该署会要求现有营办商加强服务或主动邀请营办商考虑申请开办街渡航线。此外，本署认为，既然运输署审批牌照申请时要求申请人提供船只资料（上文**第2.3段**），渡轮服务的服务详情表上亦有指明船只编号（上文**第2.4段**），倘若发现有持牌营办商违规以非指定船只提供相关街渡航线服务，运输署理应按所得资料考虑持牌人有否维持适当而有效率的渡轮服务，从而决定应否撤销所涉牌照或接纳所涉牌照的续期申请，以保障公众安全。

6.19 再者，警务处表示其职责主要是维持海上治安及堵截海上的犯罪行为和活动，日常针对违规经营街渡的执管行动也是由海事处（而非警务处）主导进行（上文**第 5.14 段**）；但海事处监察本地船只载客活动时，船只是否已获发街渡渡轮服务牌照却非该处重点及必须查证的事项（上文**第 5.1 及 5.3 段**）。换句话说，现时实际上并没有部门专责监察无牌街渡服务的问题。

6.20 运输署作为领牌渡轮服务（包括街渡服务）的发牌机关，理应监察无牌街渡服务的状况，在发现怀疑违规经营街渡的情况时尽快将个案转介警方跟进，不让违规情况持续。就此，运输署已表示会透过定期进行公众码头使用量调查及其他按需要进行的个案调查记录有关街渡服务以外的船只涉嫌违规经营街渡的资料，并将相关资料转介予警务处及海事处跟进（上文**第 5.39 段**）。

6.21 另一方面，虽然船只是否无牌提供街渡服务并非海事处的规管事项，但无牌街渡服务往往涉及其他违规情况，对乘客构成安全隐患。海事处应基于保障公众海上安全，在执行日常的巡查任务时，多加留意相关船只是否涉及无牌经营街渡服务，并尽快将违规个案转介运输署及警务处跟进。

（五） 须加强宣传教育以提高市民乘坐街渡船只时的安全意识

6.22 市民选择街渡服务时，普遍只会考虑价钱、航线及时间是否配合其要求，未必留意到有关街渡渡轮服务航线须经运输署批准及符合海事处对船只运作和载客活动所设的条件和限制，忽略了航程安全的考虑。

6.23 因此，运输署及海事处须加强有关本地船只提供街渡服务资讯的宣传工作；同时，海事处应加强公众乘搭街渡时的安全意识，包括留意哪些类别船只方可提供街渡服务及船上救生衣的存放位置和使用方法等。

建议

6.24 鉴于以上所述，本署对海事处及运输署有以下建议：

提升打击船只违规载客活动的成效

(1) **海事处**更频密地进行针对船只违规载客活动的巡查及「放蛇」行动（尤其在涉及较多街渡航线或热门游览地点的水域及码头）（上文**第 6.6 段**）；

(2) **海事处**针对较常出现的船只非法载客情况为前线巡查人员制订截查船只的指引（上文**第 6.8 段**）；

(3) **海事处**在日常巡查中，多加留意相关船只是否涉嫌无牌经营街渡服务，并尽快将有关个案转介运输署及警务处跟进（上文**第 6.21 段**）；

(4) 对于船只载客时船上救生设备不符合法例或相关安全标准的个案，**海事处**应加强执法并制定清晰指引，提醒业界及市民遵从相关要求（上文**第 6.7 及 6.8 段**）；

加强资讯发放，协助公众辨识违规船只载客活动

(5) **海事处**向公众清楚说明《证明书及牌照规例》第 6 条所指的由船东或承租人「纯为游乐用途而使用」的规限应如何理解和遵行，并提供具体例子以说明法例下容许或不容许的载客安排（上文**第 6.11 段**）；

(6) **运输署**向公众提供资讯说明涵盖哪些元素的海上客运服务需视为街渡服务及向该署申领相关牌照。（上文**第 6.13 段**）；

(7) **运输署**加强向公众宣传有关领牌街渡渡轮标记，以及获批准服务领牌街渡航线须以指定船只营运，协助市民便捷地辨别出获政府认可的街渡船只（上文**第 6.15 段**）；

积极解决无牌街渡服务问题

(8) **运输署**评估街渡服务的供求状况，检视违规街渡（包括以非牌照所指明的船只行驶相关街渡航线）问题的情况，以及检视领牌街渡航线的服务水平，以缓减街渡航线供不应求的问题（上文**第 6.18 段**）；

(9) **运输署**采取措施以监察违规街渡服务，确保涉嫌违反《渡轮服务条例》的个案尽快获转介至警务处作跟进（上文**第 6.20 段**）；及

进一步保障船上乘客安全

(10) **海事处**加强宣传工作以提高公众乘搭出租游乐船只及街渡时的安全意识，包括留意哪些类别船只可提供街渡服务及船上救生衣的存放位置和使用方法等（上文**第 6.23 段**）。

鸣谢

6.25 本署调查期间，获海事处及运输署予以配合，申诉专员谨此致谢。专员亦感谢提供资料的相关机构，让是次调查得以顺利进行。

申诉专员公署
档案：OMB/DI/453
2022 年 9 月

公署会不时在社交媒体上载个别投诉个案的调查报告，欢迎赞好或追踪本署社交媒体专页，以获取最新资讯：

Facebook:
https://www.facebook.com/Ombudsman.HK

Instagram:
https://www.instagram.com/ombudsman_hk/